

ENTWICKLUNG, STRUKTUR UND PROBLEME DES VERKEHRS-
SYSTEMS IN KOLUMBIEN –
DER EINFLUSS DER NEOLIBERALEN MARKTÖFFNUNG AUF
EIN LAND OHNE VERKEHRSWEGE
Jan Marco Müller

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der Frage, welche Auswirkungen die seit 1990 in Kolumbien vollzogene neoliberale Marktöffnung auf das aus physisch-geografischen, historischen und finanziellen Gründen unterentwickelte Verkehrssystem des Andenstaates gehabt hat und wie die von Seiten des Staates angewendeten Problemlösungsstrategien zu bewerten sind. Die Publikation basiert auf der Dissertation des Verfassers, die am Fachbereich Geografie der Universität Marburg entstanden ist (Müller 2000).

1. Landesnatur und Siedlungsverteilung als Determinanten des Verkehrsnetzes

Wirtschaftspolitisch gesehen, nimmt Kolumbien eine überaus wichtige geostrategische Lage ein: Es liegt im Schnittpunkt zweier Ozeane und zweier Kontinente, besitzt gemeinsame Landgrenzen mit fünf Staaten, Seegrenzen mit weiteren sechs Staaten und liegt im Schnittpunkt von vier Wirtschaftsblöcken (Andenpakt, Mercosur, CARICOM und zentral-amerikanischer Markt). Diese strategischen Vorteile werden jedoch durch die „chaotische“ Landesnatur konterkariert, die die Ausbildung eines effizienten Verkehrsnetzes unterbunden hat.

Das kolumbianische Verkehrssystem wird in naturräumlicher Hinsicht v.a. behindert durch die Topografie des Landes; die extremen Klimabedingungen weiter Tieflandteile, die den Ausbau und die Unterhaltung

der Infrastruktur erschweren; die hohe Biodiversität der tropischen Flora und Fauna, die den Bau von Infrastruktur aufgrund der notwendigen Rücksichtnahme auf ökologische Belange verzögert oder verunmöglicht, und die permanente Bedrohung durch *natural hazards* wie Erdbeben, Vulkane, Hangrutschungen, Überschwemmungen usw., die immer wieder die Infrastruktur schädigen oder zerstören.

Die Verteilung der rund 39 Millionen Einwohner Kolumbiens spiegelt sich in der Distribution der zentralen Orte wider, die Karte 1 (S. 365) entnommen werden kann. Die Einstufung der zentralen Orte erfolgte auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren, die aus Platzgründen an dieser Stelle nicht näher erläutert werden können. Die Konzentration der Zentren auf den Andenraum und das karibische Küstentiefland ist jedoch offensichtlich. Die Karte zeigt deutlich, dass Kolumbien im Gegensatz zu den meisten anderen lateinamerikanischen Staaten ein relativ ausgewogenes Städtenetz besitzt, dessen Entstehung sich mit der starken physisch-geografischen Kammerung des Landes erklären lässt.

Auf der Grundlage der Verteilung der zentralen Orte und deren Klassifizierung wurde in Karte 1 versucht, ein theoretisch abgeleitetes „Idealnetz“ der Verkehrsachsen Kolumbiens zu entwickeln. Da es sich um ein theoretisches Netz handelt, wurde zunächst keine Rücksicht darauf genommen, inwieweit eine Umsetzung dieser Achsen in Verkehrswege tatsächlich ökologisch verträglich, politisch durchsetzbar oder finanzierbar ist. Vergleicht man dieses Netz mit der real vorhandenen Infrastruktur, so sind teilweise erhebliche Differenzen festzustellen.

Manche Straßen, die aufgrund der zentralörtlichen Struktur vorhanden sein müssten, fehlen völlig (z.B. direkte Straßenverbindungen zwischen Cali und Neiva oder zwischen Montería und Barrancabermeja), andere weisen nicht den Ausbaustand auf, der der zentralörtlichen Bedeutung der jeweiligen Achse entspricht (z.B. Medellín–Bucaramanga, Cúcuta–Ocaña, Neiva–Popayán). Die auffälligen Abweichungen lassen sich außer mit physisch-geografischen Faktoren in erster Linie mit historisch bedingten Umständen erklären.

2. Die historische Entwicklung des Verkehrssystems in Kolumbien bis 1990

Die relativ geringe Dichte des heutigen kolumbianischen Verkehrsnetzes ist maßgeblich auf die Jahrhunderte währende, extreme regionale Fragmentierung Kolumbiens zurückzuführen. In den drei Jahrhunderten der Kolonialzeit war das Verkehrssystem ausschließlich auf den *gateway* Cartagena de Indias ausgerichtet, über den der gesamte, auf das spanische Mutterland orientierte Außenhandel des heutigen Kolumbiens lief. Ein

nennenswerter Handel zwischen den Regionen fand nicht statt; für eine Vernetzung der einzelnen Landesteile untereinander bestand somit auch kein Anlass. Die weitgehend voneinander isolierten Regionen des Binnenlandes waren über Maultierpfade mit dem Río Magdalena verbunden, der gewissermaßen die Nabelschnur Kolumbiens darstellte und den Zugang nach Cartagena gewährleistete. Nach der Unabhängigkeit prägte diese „zentrifugale“ Struktur des Verkehrsnetzes aufgrund des aufflammenden Regionalismus mit einer erstaunlichen Kontinuität auch die ersten Jahrzehnte der jungen Republik.

Die Grundlagen für eine zunehmende Auflösung der regionalen Isolation lieferten zum einen Prozesse der Binnenkolonisation – besonders die *colonización antioqueña* in der heutigen zentralen Kaffeezone –, zum anderen aber auch technische Fortschritte. Hier sind v.a. die Einführung der Dampfschiffahrt auf dem Magdalena durch den deutschen Unternehmer Johann Bernhard Elbers sowie der ab 1870 forcierte Ausbau des neuen Verkehrsträgers Eisenbahn zu nennen. Später kam das Automobil hinzu und ab 1919 auch das von der deutsch-kolumbianischen SCADTA eingeführte Flugzeug. Mit der zentralistischen Verfassung von 1886 waren auch die politischen Rahmenbedingungen für den Aufbau eines nationalen Verkehrsnetzes gegeben, für das ab 1905 das neu gegründete *Ministerio de Obras Públicas* zuständig war.

Finanziert werden konnte der massive Ausbau der Verkehrsinfrastruktur am Beginn des 20. Jahrhunderts durch den boomenden Kaffeeexport, der sowohl Geld in die öffentlichen Kassen brachte als auch für eine entsprechende Transportnachfrage sorgte. Die Investitionen konnten nach 1922 noch verstärkt werden, als sich die kolumbianische Regierung ihre diplomatische Anerkennung der Souveränität Panamas für rund 25 Mio. US\$ von den USA abkaufen ließ. Allein drei Viertel dieser Entschädigung flossen – bei erheblichen Korruptionsverlusten – in den Ausbau von Eisenbahnen und Frachtseilbahnen, wobei es jedoch nicht gelang, die vielen Stichstrecken zu einem nationalen Netz zu vereinen (Hartwig 1983: 102).

Bei den Investitionen stand zunächst nach wie vor die Anbindung der Regionen an den Magdalena im Vordergrund, der weiterhin als wichtigste Verkehrsarterie Kolumbiens fungierte. Erst mit der diplomatischen Anerkennung Panamas und der dadurch möglich gewordenen Nutzung des dortigen Kanals gewann der Pazifikhafen Buenaventura an Bedeutung und wurde die Magdalena-Bezogenheit des kolumbianischen Verkehrssystems nach und nach aufgebrochen. Der in ganz Lateinamerika in dieser Epoche einsetzende Metropolisierungsprozess begann jedoch, bevor die Isolation der kolumbianischen Regionen überwunden war, so dass sich das kolumbianische Städte- und damit auch Verkehrssystem dezentraler entwickeln konnte als in anderen Ländern des Kontinents.

Nachdem die 1930 ins Amt gekommene liberale Regierung eine Politik der importsubstituierenden Industrialisierung eingeleitet und dem sich inzwischen auch in Kolumbien ausbreitenden Automobil Priorität bei den Investitionen gegeben hatte, markierte eine Mission der Weltbank 1949/50 unter der Leitung des Ökonoms Lauchlin Currie den entscheidenden Wendepunkt. Der Currie-Bericht analysierte das Verkehrsnetz erstmals unter makroökonomischen Gesichtspunkten und forderte aufgrund der Tatsache, dass Kolumbien aus „vier nicht miteinander verbundenen Ökonomien“ bestand, vorrangig eine stärkere Integration der Regionen, insbesondere durch eine terrestrische Anbindung des Binnenraums an die Atlantikküste. Als Folge der Currie-Empfehlungen wurden mit Hilfe mehrfacher Kredite der Weltbank insbesondere die Straßen Bucaramanga–Santa Marta und Medellín–Cartagena sowie die Eisenbahn La Dorada–Santa Marta gebaut. Einen Ausbau erfuhr unter der Militärregierung Rojas Pinilla (1953–1957) auch der Luftverkehr, wobei nicht zuletzt militärstrategische Ziele verfolgt wurden (u.a. Bau der Flughäfen Bogotá, Leticia, San Andrés). Bogotá rückte dank seines neuen Airports von der verkehrsgeografischen Peripherie in den Mittelpunkt.

Einen weiteren Schub erhielt die Verkehrs- und Regionalpolitik in Kolumbien durch die Regierung Lleras Restrepo (1966–1970), die die Importsubstitutionspolitik schrittweise zugunsten einer verstärkten Exportförderung aufgab und die Verkehrspolitik durch die Gründung der nationalen Planungsbehörde *Departamento Nacional de Planeación (DNP)* in den Rahmen einer Entwicklungsplanung des Staates stellte. In Anlehnung an das am Beispiel Kolumbiens entwickelte *Harvard Transportation-Modell* konzentrierte die Administration Lleras Restrepo ihre Anstrengungen v.a. auf die Erschließung von Gebieten mit hohem Wirtschaftspotenzial.

Unter den Folgeregierungen widmete v.a. die Regierung Turbay Ayala (1978–1982) im Rahmen ihres *Plan de Integración Nacional* der Verkehrspolitik besondere Aufmerksamkeit. Die wichtigsten Projekte von Turbays Präsidentschaft waren der Bau der direkten Straße Bogotá–Medellín, die 1980 vollendet wurde und die Fahrtstrecke von 15 auf 8 Stunden verkürzte, sowie die durchgehende Asphaltierung der Straße Bucaramanga–Santa Marta (Gutiérrez Villamizar 1984: 207). 1978 wurde das *Ministerio de Obras Públicas* in das *Ministerio de Obras Públicas y Transporte* umgewandelt, womit der Verkehr erstmals auch dem Namen nach ministerialen Rang erhielt.

Karte 2 (S. 366) zeigt abschließend die Struktur des kolumbianischen Verkehrsnetzes, so wie sie sich im Jahr 1990, gewissermaßen am „Vorabend“ der neoliberalen Marktöffnung, präsentierte. Die Karte veranschaulicht, dass die historisch überlieferte, regionale Fragmentierung des Landes durch den Bau zahlreicher Straßen in der zweiten Hälfte des 20.

Jahrhunderts zwar deutlich reduziert werden konnte, dass jedoch das Verkehrsnetz auch 1990 noch eine relativ geringe Dichte, eine Konzentration auf wenige Korridore und einen geringen Prozentsatz von asphaltierten Straßen aufwies. Besonders die Geschwindigkeit, mit der der neoliberale Wandel vollzogen wurde, traf das rückständige kolumbianische Verkehrssystem völlig unvorbereitet, das sowohl in Bezug auf das rasant steigende Verkehrsvolumen als auch die zunehmende Diversifizierung der Güter den neuen Anforderungen nicht gewachsen war.

3. Die neoliberale Marktöffnung in Kolumbien seit 1990

Nachdem bereits die Regierung Betancur Cuartas (1982–1986) in Folge der Wirtschaftskrise 1983 auf Druck des IWF auf den Weg eines neoliberalen Modells der Weltmarktintegration bei gleichzeitiger makroökonomischer Stabilisierung durch monetaristische Regulierungsmaßnahmen eingeschwenkt war, wurde die „neoliberale Wende“ in Kolumbien ab 1990 konsequent vollzogen. Während Präsident Barco Vargas (1986–1990) noch einen graduellen Wandel beabsichtigte, wandte der im August 1990 ins Amt gekommene, technokratisch orientierte und einer jüngeren Politikergeneration angehörende Präsident Gaviria Trujillo eine neoliberale „Schocktherapie“ an.

Gaviria setzte die Abschaffung sämtlicher Importlizenzen und der damit verbundenen Bürokratie binnen weniger Wochen sowie eine Senkung der Importzölle von durchschnittlich 44,6% 1989 auf 11,5% 1994 durch. Flankiert wurde das Programm von einer 1991 verabschiedeten neuen Verfassung, einer Steuerreform sowie einem sogenannten *apretón monetario*, mit dem Gaviria den öffentlichen Haushalten eine strikte Sparpolitik verordnete. Parallel dazu trieb die Regierung umfassende institutionelle Reformen voran (Cámara de Comercio de Bogotá 1993: 25). Des Weiteren wurden Freihandelsabkommen geschlossen und staatliche Betriebe, auch im Verkehrssektor, privatisiert (siehe Kap. 6).

Neben der Senkung der Inflationsrate von 32% 1990 auf 22% 1994, der Senkung der Auslandsverschuldung von 45% des BIP 1990 auf 31% 1994 und der Steigerung der Auslandsinvestitionen von 500 Mio. US\$ 1990 auf 6 Mrd. US\$ 1997 (Angaben Beltz Peralta 1999: Tab. 1) gelang es, die Exportstruktur stark zu diversifizieren. Kolumbien konnte seine traditionelle Abhängigkeit vom Exportgut Kaffee, das noch Mitte der 80er Jahre die Hälfte der Exporterlöse ausmachte, überwinden. Mit den Exportprodukten Kohle, Erdöl, Nickel, Gold, Smaragde und Blumen, aber natürlich auch im Rauschgiftsektor, konnte Kolumbien erhebliche Weltmarktanteile erobern. Bei den meisten der genannten Wirtschaftssektoren handelt es

sich aber um Enklavenökonomien, die eine speziell zu diesem Zweck errichtete Verkehrsinfrastruktur nutzen.

4. Durch die neoliberale Marktöffnung verursachte oder verschärfte Probleme im kolumbianischen Verkehrssystem

Die neoliberale Marktöffnung führte zunächst zu einer starken Zunahme des Verkehrsvolumens. Am deutlichsten spiegelt sich dies in der Entwicklung der vier wichtigsten Seehäfen Santa Marta, Barranquilla und Cartagena (Atlantikküste) sowie Buenaventura (Pazifikküste) wider, über die 95% des gesamten kolumbianischen Außenhandels abgewickelt werden. Von 1991 bis 1998 stiegen die über diese vier Häfen umgeschlagenen Importe von fünf auf 13 Mio. Tonnen, die Exporte sogar von sechs auf 20 Mio. Tonnen (Angabe: Superintendencia de Puertos). Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch für die anderen *gateways* Kolumbiens feststellen. So stieg allein zwischen 1990 und 1995 das Volumen der auf dem Flughafen von Bogotá umgeschlagenen Luftfracht um 68% (Carga Internacional, Nr. 58/1996: 15). Es liegt auf der Hand, dass der dargestellte Zuwachs binnen kürzester Zeit zu Engpässen führte.

Gleiches lässt sich für die Zufahrtsstraßen der *gateways* feststellen. Die durchschnittliche Zahl der Kfz auf Nationalstraßen stieg von 1.500 im Jahr 1991 auf 2.000 im Jahr 1996 (Peña van Strahlen/Piedrahita 1997: 6). Nach einer vom Verkehrsministerium in Auftrag gegebenen Studie wächst die Verkehrsbelastung auf den intermunicipalen Straßen pro Jahr derzeit um 16% schneller als das Bruttoinlandsprodukt (Económica Consultores 1997: 64). Die auf kolumbianischen Straßen transportierte Fracht stieg von rund 50 Mio. Tonnen 1990 auf rund 90 Mio. Tonnen 1997 (Ministerio de Transporte 1998: 24).

Das kolumbianische Straßennetz war den beschriebenen Zuwachsraten aufgrund seines Ausbaustandes nicht gewachsen. 1992 kamen in Kolumbien 383 asphaltierte Straßenkilometer auf 1 Mio. Einwohner – Kolumbien lag damit noch hinter Ländern wie Sri Lanka oder Zimbabwe (Centro de Estudios Económicos 1996: 9). Auch in Bezug auf die Landesfläche bildete Kolumbien mit seinem Straßennetz eines der Schlusslichter. 1994 kamen in Kolumbien nur neun Kilometer asphaltierte Straße auf einen km², womit Kolumbien noch hinter Ländern wie Marokko (65 km/km²), Bangladesh (48 km/km²), Ghana (35 km/km²), Senegal (20 km/km²) und sogar Äthiopien (11 km/km²) lag (Instituto Nacional de Vías 1996: 35).

Zu dem besonders starken Anstieg des Verkehrsvolumens auf den Straßen trug die kaum entwickelte Containerisierung im kolumbianischen Speditionsgewerbe bei. 1998 wurden knapp 450.000 TEU (20-Fuß-Container-Äquivalente) von allen kolumbianischen Häfen umgeschlagen

„ gerade einmal ein Viertel der Umschlagsleistung des Hamburger Hafens. 1995 wurden nur rund 24% des Warenumschlags in den öffentlichen kolumbianischen Häfen mit Containern abgewickelt – im Weltseeverkehr beträgt der Containeranteil demgegenüber bereits 75% (Departamento Nacional de Planeación 1996a: 5).

In noch stärkerem Maße trug zur Verkehrszunahme auf den Straßen die Tatsache bei, dass Eisenbahn und Binnenschiff aufgrund ihrer jahrzehntelangen Vernachlässigung als ergänzende Verkehrsträger weitgehend ausfallen. Der Anteil der LKWs am Güterverkehr nahm seit Mitte der 70er Jahre bis heute von rund 60% auf rund 90% zu (Ministerio de Transporte 1997: 42). Der Anteil der Eisenbahn, die 1949 noch 37,9% und 1970 noch 13,5% der Güter transportierte, fiel stattdessen – ohne Berücksichtigung der Guajira-Kohleeisenbahn – auf 0,9% 1994 zurück (Analdex 1994: 76).

Die mangelnde Konkurrenzfähigkeit der Eisenbahn liegt besonders darin begründet, dass sie lediglich eine Spurweite von 1 Yard (= 914 mm) aufweist, was die Eisenbahn ungeeignet für den Transport von standardisierten ISO-Containern macht. Aufgrund starker Steigungsstrecken, enger Kurvenradien und des schlechten Zustands der Gleise liegt die Durchschnittsgeschwindigkeit der kolumbianischen Eisenbahnen derzeit bei gerade einmal 23 km/h (CIC/Económica Consultores 1996: VI. 4). Ähnlich wie der Eisenbahn ergeht es dem Verkehrsträger Binnenschiff, das im kolumbianischen Verkehrssystem mit 4% der Transportleistung ebenfalls nur eine nachrangige Rolle spielt. Von herausragender Bedeutung ist dieser Verkehrsträger allerdings für die dünn besiedelten Gebiete Orinokiens und Amazoniens sowie weite Teile des Pazifiktieflandes, die sonst nur aus der Luft versorgt werden können.

Ein weiteres großes Problem des kolumbianischen Verkehrssystems ist seine geringe Netzdichte, die sich mit physisch-geografischen, historischen und finanziellen Gründen erklären lässt. Der Mangel an Alternativstrecken macht das Verkehrssystem verwundbar für lokale Schadensereignisse, die durch die oft tagelange Blockierung von Verkehrswegen immense volkswirtschaftliche Schäden verursachen. Teilweise kommt es zur Isolierung ganzer Landesteile: So reichen im Falle der großen Flächen-*departamentos* Meta, Caquetá oder Chocó bereits zwei unterbrochene Straßen, um diese Gebiete für den Kfz-Verkehr unzugänglich zu machen. Während die physisch-geografischen Ursachen solcher Ereignisse (Hangrutschungen, Überschwemmungen, Erdbeben, Vulkanismus) das Verkehrssystem seit jeher belasten, sind die kultur-geografischen zumeist durch die neoliberale Markttöffnung erst entstanden oder erheblich verstärkt worden.

Insbesondere durch die Zunahme des Schwerlastverkehrs nahm die Degradierung der Straßeninfrastruktur zu. Existierten 1976 noch keine sechssachsigen Schwerst-LKWs in Kolumbien, so machen diese heute bereits 13% des LKW-Fuhrparks aus (Peña van Strahlen/Piedrahita 1997: 9). Der harte Konkurrenzkampf im Speditionsgewerbe führt dazu, dass Gewichtsnormen regelmäßig überschritten werden. LKWs mit 80 Tonnen Gesamtgewicht sind bei Stichproben keine Seltenheit (Gaviria Correa 1995: 17). Die Überladungen führten zum Einsturz zahlreicher Brücken, die unter den Lasten durch Materialermüdung nachgaben, mit der Folge einer oft tagelangen Sperrung wichtiger Verkehrskorridore.

Schließlich muss als kolumbientypisches Hemmnis im Verkehrssystem die Sicherheitsproblematik genannt werden. Da aufgrund der neoliberalen Marktöffnung die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur stark zugenommen hat, ist diese zunehmend zur Zielscheibe von Angriffen der Guerrilla und paramilitärischer Gruppen geworden, während gleichzeitig auch die allgemeine Straßenpiraterie durch die größere Verkehrsmenge lukrativer wurde. Besonders die Ölpipelines sowie die Guajira-Kohleeisenbahn haben sich zu einem bevorzugten Ziel von Bombenanschlägen subversiver Kräfte entwickelt, da sie einen nicht unerheblichen Teil der staatlichen Einnahmen erwirtschaften. Eine gut vorbereitete Angriffswelle der Guerrilla, aber auch ein landesweiter Fernfahrerstreik – eventuell gepaart mit Hangrutschungen in der Regenzeit – ist in der Lage, weite Teile des Verkehrsnetzes lahm zu legen.

Schließlich sind als zentrales Problem des kolumbianischen Verkehrssystems finanzielle und administrative Schwächen zu nennen. Sowohl das Verkehrsaufkommen als auch die physische Ausdehnung des Netzes wuchsen in der Vergangenheit wesentlich schneller als die Mittel für die Straßenunterhaltung (Gaviria Correa 1995: 14). So standen 1996 dem *Instituto Nacional de Vías* für die laufende Betreuung sämtlicher Brücken des Landes nur 10 Mio. US\$ zur Verfügung (Anales de Ingeniería Nr. 865/1996: 24). Erschwerend kamen ein verschwenderischer Umgang mit den Finanzmitteln und Korruption hinzu. Zudem hatte sich die Verkehrsverwaltung in der Vergangenheit zu einem aufgeblähten Behördenapparat entwickelt.

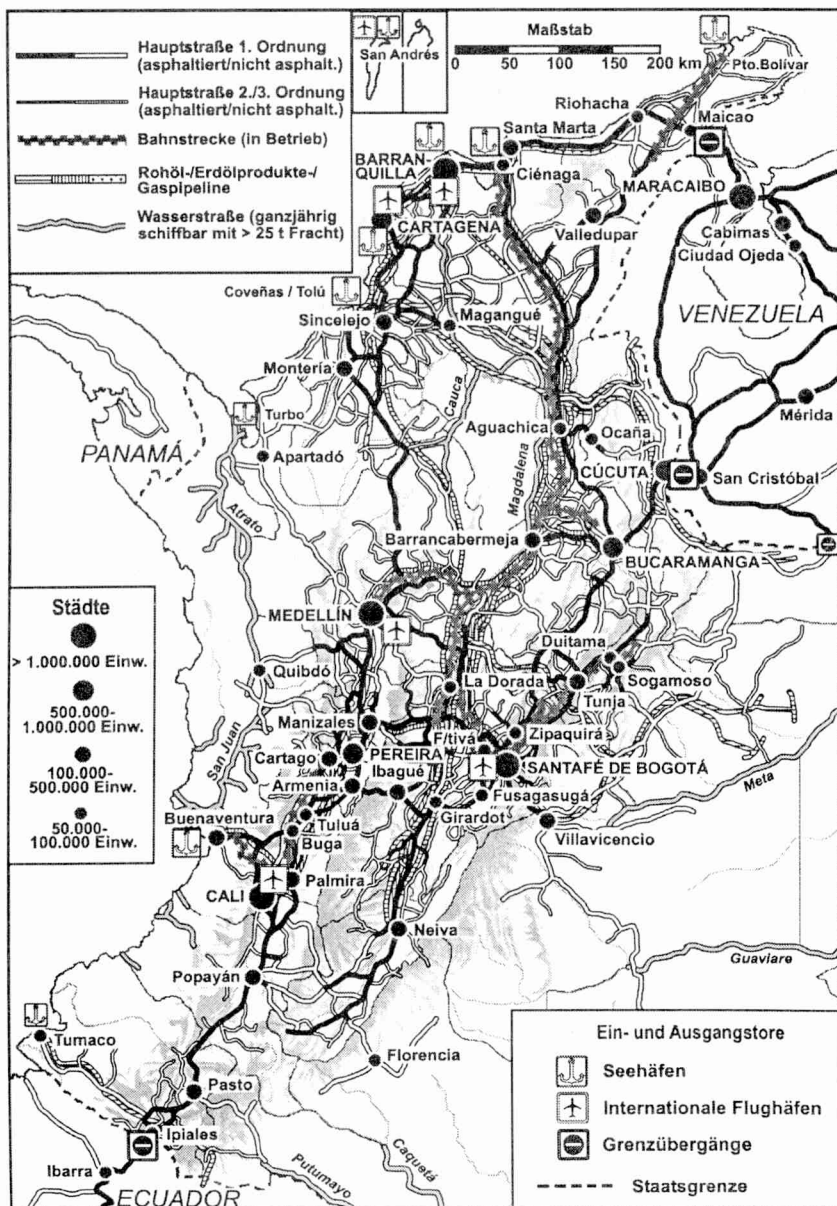
5. Die neoliberalen Handlungsstrategien des Staates angesichts der Krise des Verkehrssystems und ihre Bewertung

Auf die durch die neoliberale Marktöffnung verursachten bzw. verschärften Probleme reagierte der kolumbianische Staat mit ebenso neoliberalen Strategien. Hierzu gehörten legislative und administrative Reformen sowie das Auflegen von Investitionsprogrammen mit internationalen Krediten,

Karte 1: „Idealnetz“ der Verkehrsadern in Kolumbien



Karte 2: Struktur des kolumbianischen Verkehrsnetzes
zu Beginn der 1990er Jahre



die Verlagerung von Kompetenzen auf untere Verwaltungsebenen und die Beteiligung Privater am Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur.

Die wichtigste legislative Reform war das neue Verkehrsgesetz Nr. 105 von 1993, das den freien Zugang zur Verkehrsinfrastruktur und den freien Wettbewerb auf allen Verkehrsträgern unter Aufsicht des Staates als Grundprinzipien der Verkehrspolitik festlegte. Verbunden war damit die Schaffung eines eigenständigen *Ministerio de Transporte*, das für die Grundzüge der Verkehrspolitik zuständig ist. Auch die einzelnen Verkehrsträger wurden grundlegenden Reformen unterzogen. In Bezug auf den Straßenbau wurde das schwerfällige *Instituto Nacional de Transporte y Tránsito (INTRA)* 1993 durch das *Instituto Nacional de Vías* ersetzt. Das kolumbianische Eisenbahnwesen hatte man bereits unter der Regierung Barco Vargas (1986–1990) mit dem Gesetz 21 von 1988 neu geordnet, wobei die Bereiche „Betrieb“ und „Schienenweg“ voneinander getrennt wurden. Die Regierung liquidierte damals das staatliche Bahnunternehmen *FNC* und überführte sein Vermögen in das neue staatliche Unternehmen *FERROVIAS*, das ausschließlich für Bau und Unterhaltung der Schienenwege zuständig ist und den darauf stattfindenden Verkehr reguliert. Im Bereich der Seehäfen wurde mit dem Gesetz 1 von 1991 die staatliche Hafenbetriebsgesellschaft *COLPUERTOS* aufgelöst und der Betrieb der kolumbianischen Häfen durch die Vergabe von Konzessionen privatisiert. Gleichzeitig richtete man die *Superintendencia General de Puertos* als Aufsichtsbehörde für die privaten Hafenbetriebsgesellschaften neu ein. Die Reformen im traditionell sehr liberalisierten Luftverkehr waren dagegen nicht so tiefgreifend und können an dieser Stelle vernachlässigt werden. Die legislativen und administrativen Reformen führten zu einer deutlich verbesserten Leistungsfähigkeit des kolumbianischen Verkehrssystems, insbesondere zu einem Sinken der Tarife und Transportkosten.

Neben den beschriebenen Reformen wurden seit 1990 in erheblichem Umfang Kompetenzen von der nationalen Ebene auf untere Verwaltungsebenen bzw. Gebietskörperschaften verlagert. Begründet wurde diese Dezentralisierungspolitik mit einem bis dahin ineffizienten Einsatz der Mittel, einer Benachteiligung strukturschwacher Regionen und – daraus resultierend einer geringen Legitimation des Staates (Fernández Ordóñez 1997: 7). Im Verkehrssektor bot sich vor diesem Hintergrund eine Verlagerung der Zuständigkeit für die sekundäre und tertiäre Infrastruktur an. Alle nicht als national wichtig erachteten Straßen wurden ab 1994 nach und nach den *departamentos* und Gemeinden übertragen. War die Nation 1992 noch für 120.000 Straßenkilometer zuständig, so betrug diese Zahl 1997 nur noch 30.000 (mündliche Information: Instituto Nacional de Vías).

Die Dezentralisierungsbemühungen schlugen jedoch weitgehend fehl, da die Übertragung der Kompetenzen nicht einherging mit einer Übertragung von finanziellen Ressourcen. Den *departamentos* stand 1995 nur ein Fünftel der Mittel zur Verfügung, die dem *Instituto Nacional de Vías* für das nationale Netz bereitgestellt wurden, obwohl erstgenannte ein fünfmal so langes Straßennetz zu betreuen hatten (Económica Consultores 1997: 79, 84). Folge dieser Politik war eine immer breitere Kluft zwischen primärem und sekundärem Netz, da in das primäre Netz mit privater Beteiligung erheblich investiert wurde, während das sekundäre aus Geldmangel zusehends verfiel. Die Konsequenzen gerade für kleine und mittlere Städte und den ländlichen Raum liegen auf der Hand.

Das primäre Netz wurde mit Hilfe privater Geldgeber massiv ausgebaut. Bereits 1991 legte die Regierung Gaviria Trujillo den *Plan Vial de la Apertura* vor. Sein Ziel war es, die wichtigsten Produktions- und Konsumzentren untereinander und diese mit den Seehäfen leistungsfähig zu verknüpfen sowie das Netz der Nationalstraßen auszubauen (Ministerio de Transporte 1994: 2–202). Angesichts des immensen Investitionsbedarfs wurde das *Instituto Nacional de Vías* damit beauftragt, ein Programm von Straßenkonzessionen zu entwickeln, das einerseits den Neu- bzw. Ausbau von Straßen im Rahmen einer *public-private-partnership* und andererseits deren Betrieb und Unterhaltung durch private Konzessionäre vorsah. Die kolumbianische Regierung erhoffte sich, auf dem Wege der Konzessionen für eine zeitnahe und gleichzeitig finanzierbare Realisierung der für die Umsetzung der neoliberalen Marktöffnung besonders wichtigen Verkehrsprojekte zu sorgen.

Um Private zu finden, die angesichts des Zustands des Verkehrsnetzes, der schwierigen topographischen Situation und der Sicherheitslage in Kolumbien überhaupt bereit waren, zu investieren, machte der Staat erhebliche finanzielle Zusagen, insbesondere im Falle von Neubaukonzessionen, die mit einer Laufzeit von bis zu 30 Jahren versehen wurden. Auch wenn zahlreiche dieser „Konzessionen der ersten Generation“ zwischenzeitlich in Betrieb gegangen sind, kam es bei der Realisierung einiger Projekte zu erheblichen Problemen, die v.a. aus ungenauen Verkehrsprognosen, Koordinationsproblemen mit dem 1993 gegründeten Umweltministerium sowie Streitigkeiten mit Grundstückseigentümern und der kaum am Planungsprozess beteiligten Bevölkerung resultierten (Jiménez Muñoz 1995: 53).

Im Rahmen der ab 1996 vergebenen „Konzessionen der zweiten Generation“ wurden die erwähnten Probleme weitgehend beseitigt, insbesondere dadurch, dass nur noch vom *Instituto Nacional de Vías* detailliert zu Ende geplante Projekte, einschließlich frühzeitiger Bürgerbeteiligung, erfolgter Genehmigung durch das Umweltministerium und

exakter, detaillierter Kostenschätzung zur Vermarktung angeboten wurden (Instituto Nacional de Vías o.J.: 3). Des Weiteren übernahm der kolumbianische Staat bei den „Konzessionen der zweiten Generation“ eine Ausfallbürgschaft für den Fall, dass die Verkehrsprognosen nicht stimmen sollten: Liegen die tatsächlichen Verkehrszahlen um 20% unterhalb der Projektion, kommt der Staat für die Einnahmeausfälle auf, liegen diese um 20% über den Prognosen, schöpft der Staat den überschüssigen Gewinn ab (Departamento Nacional de Planeación 1995: 14). Ferner übernimmt der Staat alle Kosten, die durch Beschädigungen aufgrund subversiver Aktionen entstehen, wohingegen der Konzessionär Verluste durch die Einwirkung natürlicher Gewalten selbst zu tragen hat.

Trotz einzelner aufgetretener Probleme können die Privatisierungsprogramme im Bereich des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung insgesamt als Erfolg bezeichnet werden, wenn man die nüchternen Zahlen betrachtet: 1994–1998 wurden in Kolumbien allein im nationalen Straßennetz 3.600 Straßenkilometer neu gebaut oder asphaltiert, von denen der weit überwiegende Teil auf das Konto privater Konzessionäre ging (Notivías Nr. 41/1998: 3). Wurden bei einer Untersuchung im August 1994 nur 37% der asphaltierten Straßen als „in gutem Zustand“ eingestuft, so konnte dieser Wert bis Dezember 1997 durch die Erneuerungsmaßnahmen auf 74% erhöht werden (Notivías Nr. 35/1997: 3).

Die Privatisierung der Eisenbahnen gestaltete sich dagegen wesentlich schwieriger. Für den Betrieb auf den Schienen wurden 1991 bzw. 1993 privatrechtlich organisierte Gesellschaften mit öffentlichem und privatem Kapital gegründet (*STF* und *STFO*), die eine Gebühr für die Nutzung der Schienenwege an den staatlichen Fahrwegbetreiber *FERROVIAS* zu entrichten haben. Sehr bald schrieben die Bahngesellschaften jedoch rote Zahlen, weil *FERROVIAS* seine Versprechen in Bezug auf eine Modernisierung der Schienenwege nicht einhielt und in Korruptionsskandale verwickelt wurde. Folge dieser Entwicklung war, dass der Anteil der Bahn am *modal split* von 1990 bis 1997 sogar noch weiter von 2% auf 0,9% sank. Angesichts dieses Fehlschlages bei der Bahnprivatisierung beschloss die Regierung 1995, auch die Schienenwege per Konzession an Private zu vergeben.

Die Privatisierung der Seehäfen kann dagegen als voller Erfolg angesehen werden. Die Häfen stehen seit ihrer Übergabe an private Konzessionäre in direkter Konkurrenz untereinander. Dank der Übergabe der Seehäfen an private Betreiber konnte die durchschnittliche Liegezeit von Schiffen in kolumbianischen Häfen von 10 Tagen 1990 auf 2 Tage 1995 verkürzt werden. Die Leistung der öffentlichen Häfen insgesamt vervielfachte sich von 500 Tonnen pro Schiff und Tag 1990 auf 2.700 Tonnen pro Schiff und Tag 1995. Die Benutzungstarife sanken dagegen im Schnitt

um 52% (alle Angaben: Departamento Nacional de Planeación 1996a: 5).

Im Bereich der Binnenschifffahrt wurde 1998 der Betrieb der gesamten Wasserstraße des Magdalena ab Barrancabermeja bis zur Mündung einschließlich des *Canal del Dique* an einen privaten Konzessionär vergeben, der für die Unterhaltung und ständige Ausbaggerung der Fahrrinne aufkommt und hierfür Gebühren von den Nutzern erhebt.

Auch der Betrieb von Flughäfen sowie der Bau von Flughafeninfrastruktur wird inzwischen an private Konzessionäre vergeben. So konnte 1998 die mit privatem Kapital gebaute und betriebene zweite Start- und Landebahn des Flughafens *Bogotá-Eldorado* eingeweiht werden. Im Luftverkehr verursachte die von der Regierung Gaviria Trujillo (1990–1994) verfolgte *open-skies*-Politik eine Gründungswelle neuer Fluggesellschaften (z.B. *AeroRepública*) bzw. die regionale Ausweitung anderer (z.B. *ACES*, *Intercontinental*, *AIRES*), die schon bald große Marktanteile erwerben konnten. Der verschärfte Wettbewerb der Fluggesellschaften führte zu einem verstärkten Preisdruck und einer starken Ausweitung des Luftverkehrsnetzes. Aus verkehrs- und strukturpolitischer Sicht kam es durch diese Entwicklung zu dem wichtigen Resultat einer verbesserten Anbindung peripherer Räume.

Dank der Privatisierungsmaßnahmen konnten das Verkehrsnetz ausgebaut und die Transportkosten auf allen Verkehrsträgern spürbar reduziert werden (siehe u.a. World Bank 1998: 9). Dem kolumbianischen Staat gelang es, zusätzliche Ressourcen für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu erschließen: Von 1990 bis 1996 konnten die Investitionen in die Infrastruktur (einschließlich Energie und Telekommunikation) von 3% auf 9% des BIP verdreifacht werden, wobei die Beteiligung des privaten Sektors die der öffentlichen Hand inzwischen sogar überflügelt hat (Departamento Nacional de Planeación 1996b: 3).

6. Resümee

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die neoliberale Marktöffnung tiefgreifende Konsequenzen für das kolumbianische Verkehrssystem hatte. Die enorme Verkehrszunahme führte aufgrund des rückständigen Verkehrsnetzes, der geringen Zahl der *gateways* und dem Fehlen ergänzender Verkehrsträger zu Engpässen sowie zu einer erhöhten Verwundbarkeit durch lokale Schadensereignisse, die die Volkswirtschaft in erheblichem Maße hemmen bzw. schädigen. Die vom kolumbianischen Staat angewendeten neoliberalen Lösungsstrategien konnten zwar zu einer deutlichen Verbesserung der Situation beitragen, ließen jedoch jede Sensibilität für Aspekte einer dezentralisierten Regionalentwicklung vermissen.

Wie gezeigt werden konnte, hat seit 1990 v.a. das auf die Metropolen bzw. die *gateways* orientierte nationale Straßennetz einen starken Ausbau mit Hilfe privater Geldgeber und internationaler Kredite erfahren. Die Qualität des sekundären und tertiären Netzes stagnierte dagegen bzw. verschlechterte sich sogar, da die Übertragung dieser Netze auf untere Gebietskörperschaften nicht mit entsprechenden Mittelzuweisungen verbunden war. Vergleiche der Quell- und Zielverkehre zwischen 1991 und 1997 zeigen daher auch, dass von der neoliberalen Marktöffnung besonders diejenigen Regionen profitierten, die Metropolen oder *gateways* beherbergen oder sich in verkehrsgünstiger Lage an den Exportkorridoren befinden.

Voraussetzung ist jedoch, dass auch die außerhalb des Verkehrssektors liegenden Faktoren eine Regionalentwicklung unterstützen: So verloren die verkehrsgünstig gelegenen Provinzen *Sucre* und *Cauca* in den 90er Jahren sowohl Anteile bei den Quell- als auch bei den Zielverkehren (vgl. Ministerio de Transporte 1998: 16). Die Erklärung für diesen Sachverhalt liegt darin begründet, dass *Sucre* und *Cauca* zu den Schlusslichtern in Bezug auf ihre sozio-ökonomischen Kennziffern und die sonstige infrastrukturelle Ausstattung gehören. Ein niedriges Bildungsniveau (Analphabetenrate in *Sucre*: 25,8%) sowie eine unzureichende öffentliche Infrastruktur (Haushalte mit Elektrizität in *Cauca*: 65,1%) verhindern, dass hier die Vorteile einer guten Straßenverbindung in Wert gesetzt werden können.

Um angesichts der durch die neoliberalen Reformmaßnahmen erfolgten Konzentration der privaten Investitionen in das primäre Verkehrsnetz auch die abseits der Metropolen, *gateways* und Exportkorridore gelegenen Regionen von den Impulsen der neoliberalen Marktöffnung profitieren zu lassen, bedarf es dringend einer Ordnungspolitik des kolumbianischen Staates, die infrastrukturell benachteiligte Gebiete besonders fördert – und das nicht nur im Verkehrssektor.

Literatur

- Anallex (Hrsg.) (1994), Plan de acción exportadora, o. O.
- Beltz Peralta, H. (1999), Kolumbien – Wirtschaftliche Öffnung und Friedensprozess, unveröffentlichtes Manuskript.
- Cámara de Comercio de Bogotá (Hrsg.) (1993), La apertura en Colombia: Agenda de un proceso, Bogotá.
- Centro de Estudios Económicos – Escuela Colombiana de Ingeniería (Hrsg.) (1996), La crisis de la infraestructura vial, Bogotá.
- CIC/Económica Consultores (Hrsg.) (1996), Potencial de desarrollo de puertos secos en la región del occidente colombiano, o. O.
- Departamento Nacional de Planeación (Hrsg.) (1995), Participación del sector privado en infraestructura física, in: Documento CONPES Nr. 2775, Bogotá.

-
- Departamento Nacional de Planeación (Hrsg.) (1996a), Plan de expansión portuaria 1996–1997, in: Documento CONPES, Nr. 2839, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (Hrsg.) (1996b), La participación privada en proyectos de la infraestructura – Seguimiento, in: Documento CONPES, Nr. 2852, Bogotá.
- Económica Consultores (Hrsg.) (1997), Estudio para la implementación del sistema de cargos a los usuarios de carreteras, Bogotá.
- Fernández Ordóñez, H. O. (1997), Gestión de la descentralización de la red vial secundaria de carreteras a los departamentos, in: Instituto Nacional de Vías (Hrsg.), 2º Seminario Nacional Pro Mantenimiento Vial – Provial, Bogotá (Loseblattsammlung).
- Gaviria Correa, G. (1995), Las cargas del tránsito y el deterioro de las carreteras colombianas, in: Carga Internacional, Nr. 57, 14-17.
- Gutiérrez Villamizar, J. A. (1984), Incidencia de los transportes en el turismo colombiano, Bogotá.
- Hartwig, R. E. (1983), Roads to Reason. Transportation, Administration and Rationality in Colombia, Pittsburgh.
- Instituto Nacional de Vías (Hrsg.) (o. J.), Privatización en infraestructura física del sector transporte – modo carretero: Programa de Concesiones Viales, unveröffentlichtes Manuskript.
- Instituto Nacional de Vías (1996), Construcción y pavimentación de carreteras en Colombia. Historia y tendencias, in: Boletín de Vías, Nr. 86, 19-66.
- Jiménez Muñoz, H. (1995), Perspectivas de la infraestructura para el transporte, in: Anales de Ingeniería, Nr. 862, 51-55.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (Hrsg.) (1990), Así cumplimos. 1986–1990, 2 Bände, Bogotá.
- Ministerio de Transporte (Hrsg.) (1994), Estudio Plan Maestro de Transporte, 4 Bände, Bogotá.
- Ministerio de Transporte (Hrsg.) (1997), El transporte en cifras 1995–1996, Bogotá.
- Ministerio de Transporte (Hrsg.) (1998), Encuesta origen-destino de vehículos de carga 1997, Santafé de Bogotá.
- Müller, J. M. (2000), Struktur und Probleme des Verkehrssystems in Kolumbien – Ein integriertes Verkehrskonzept als Voraussetzung für eine dezentralisierte Regionalentwicklung unter neoliberalen Bedingungen (im Druck).
- Peña van Strahlen, L./Piedrahita, E. (1997), El tránsito en Colombia. Volúmenes diarios y problemática del peso vehicular. Experiencias en el control de cargas, in: Instituto Nacional de Vías (Hrsg.), 2º Seminario Nacional Pro Mantenimiento Vial – Provial, Bogotá (Loseblattsammlung).
- World Bank (Hrsg.) (1998), Informe de terminación del proyecto. Colombia. Tercer proyecto sectorial de carreteras (Préstamo 3453-CO), Washington D. C.